

Тема лекции:

Теоретические аспекты **государственного регулирования.**

Старший преподаватель,
кафедра таможенного дела
Келехсаев Давид Олегович

e-mail: d.kelekhsaev@yandex.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Основные категории управления
2. Природа и сущность государственного управления
- § 3. Государственное управление как область научного знания и как учебная дисциплина

1. Основные категории управления

Управление — совокупность особых функций, осознанное целенаправленное воздействие на группу, общество или его отдельные элементы, организацию коллективных действий, принятие и реализацию управленческих решений для достижения каких-либо результатов.

Основными категориями управления являются объект и субъект управления, прямые и обратные связи между ними, организация, внутренняя и внешняя среда, система управления, функции управления, процессы управления, управленческая деятельность, виды управления, организационная структура, персонал управления, методы управления, культура управления.

Объект управления — то, чем управляют: человек, организация, структурное подразделение, отрасль, государство и т.п.

Субъект управления — тот, кто управляет, — источник управленческой активности, которым может выступать и отдельный индивид, и социальная группа.

Между субъектом и объектом управления существуют прямые и обратные связи.

Прямая связь — это команда, поступающая от субъекта к объекту управления.

Обратная связь — информация, поступающая от объекта к субъекту управления об исполнении команд и состоянии самого объекта.

ВЫВОД



управление есть непрерывный процесс воздействия руководителя (субъект управления) на организованную группу людей или на кого-либо из этой группы (объект управления) по организации и координации их совместной деятельности для достижения наилучших результатов.

Организация — форма объединения группы людей, стремящихся к достижению как личных, так и общих целей. Это социальная группа, структура которой обусловлена разделением труда, специфическим для каждой организации. Кооперация действий отдельных членов организации является сознательной и предсказуемой. Организация может быть формальной и неформальной. Первая представляет собой кооперацию людей, отличающуюся целенаправленностью и упорядоченностью действий. Во второй осознанные цели не ставятся, создается она на основе динамичных личных отношений.

Всякая организация действует во внешней и имеет внутреннюю среду.

Внешняя среда — это экономические условия, интересы и запросы потребителей, законодательство, деятельность контролирующих органов, конкурирующие организации, система ценностей в обществе, деятельность профсоюзов, развитие техники и технологии.

Внутреннюю среду составляют: миссия, цели, задачи организации, ее роль и место в структуре рыночных отношений, люди, условия деятельности коллектива, структура и технологии управления, ресурсы, способы контроля, средства внутренней интеграции и др.

Управление в формальной организации осуществляется по следующим направлениям:

- 1) общее (высшее) руководство — выработка концепций, выбор общей стратегии и способов реализации основных перспективных направлений деятельности;
- 2) технологическое руководство — поиск и внедрение прогрессивных технологий, рационализация производственных процессов на основе современных методов управления;
- 3) экономическое руководство — стратегическое и оперативное планирование, анализ финансово-экономической деятельности, организация маркетинга, финансовой деятельности, стимулирования труда;
- 4) оперативное управление — составление оперативных планов, расстановка исполнителей по рабочим местам, инструктаж, организация учета и контроля производственного процесса и его результатов;
- 5) управление персоналом — набор, адаптация, обучение, переподготовка персонала, отбор и расстановка руководящих кадров, работа с резервом, оптимизация затрат на персонал, совершенствование системы мотивации и стимулирования, разрешение конфликтов интересов.

Каждая организация имеет **структуру** — совокупность связей и взаимоотношений уровней управления и функциональных областей, а также структурные подразделения (отделы, управления, службы и др.). Субъект и объект управления, рассматриваемые как управляющая и управляемая системы (подсистемы), в совокупности взаимных связей составляют систему управления, характеризующуюся информационным обеспечением, процедурой принятия и исполнения решений.

Система управления есть целостное организационное объединение, совокупность осуществляющих управление звеньев и связей между ними. Она характеризуется функциями и целями деятельности; конкретным набором элементов, находящихся в соподчиненности; режимом внешних связей (субординация, координация, договорные отношения и т.д.); правовым регулированием структуры, связей, полномочий, ответственности, деятельности системы управления в целом и ее элементов.

Система управления опирается на два социально-психологических феномена, которые можно обозначить как собственно управление, т.е. целенаправленное воздействие на определенный объект, и подчинение, т.е. восприимчивость и подверженность целенаправленному воздействию субъекта воздействия.

Функции управления — это направления деятельности, с помощью которых управляющая подсистема воздействует на объект управления. *Они подразделяются на общие (основные), специальные и частные.*

Общие (основные) функции присущи всем социальным системам управления — это планирование, организация, мотивация и контроль.

Специальные функции связаны с осуществлением организацией своей миссии (промышленной, коммерческой, научной и т.п.).

Частные функции обычно определяются непрофильной деятельностью организации (маркетинг, инновация, логистика, инжиниринг).

Процессы управления — это совокупность последовательных действий, процедур или последовательная смена состояний для получения некоего результата, конечного состояния, факта. Процессы управления напрямую связаны с осуществлением функций управления.

2. Природа и сущность государственного управления

Среди всех видов управления особое место занимает **государственное управление** — организация органов власти (государственных учреждений) и осуществление руководства их служащими при рассмотрении государства как органа, обладающего правом на насилие и принуждение. Это управленческое воздействие государства некоторые специалисты разделяют на правительственное управление, т.е. управление совокупностью органов государственной власти и различных правительственных учреждений, которые могут использоваться на основе законов населением для решения частных проблем; и управление государственным сектором экономики, при котором важно учитывать хозяйственные интересы и оценки, корпоративность, сочетать государственную службу и менеджмент в управлении конкретными организациями или задачами.

Субъектом государственного управления выступают законодательные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры.

Объект государственного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Государственное управление имеет системный характер, поскольку обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов.

Особое место среди разных видов управления государственному управлению принадлежит потому, что это особый тип социального управления, которое носит политический характер.

Если само социальное управление — это воздействие на поведение и деятельность людей для достижения отдельных социально значимых целей, то **основные цели государственного управления распространены** на более широкий круг отношений, **имеют следующую достаточно условную структуру:**



- 1) *общественно-политические, сориентированные на комплексное, сбалансированное и качественное развитие общества;*
- 2) *социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;*
- 3) *духовные, связанные не только с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, но и с использованием духовного, интеллектуального потенциала в реализации общественно-политических и социальных целей;*
- 4) *экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических, а также иных целей;*
- 5) *производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;*
- 6) *организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления — построение соответствующих функциональных и организационных структур;*
- 7) *деятельностно-практические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;*
- 8) *разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.*

Ресурсы государственного управления — то, что применяется и затрачивается государством на целевое решение соответствующих задач.

Эти ресурсы подразделяются на несколько видов:

- *природные*: возобновляемые, восстанавливаемые (леса, земельные угодья и др.), и невозобновляемые, невозстанавливаемые (нефть, газ, большинство полезных ископаемых);
- *материальные* (сырье, материалы, энергия и т.д.);
- *человеческие (трудовые)* — люди как живые носители физических и умственных способностей к трудовому процессу;
- *финансовые* — денежные средства, которыми располагают министерства, государство, организации;
- *экспортные* — часть экспортного фонда государства, которая создается отдельными производителями;
- *информационные* — совокупность, комплекс информационных материалов, которые социально значимы и применяются в общественной практике.

Государственное управление имеет следующие основные признаки:

- 1) оно выступает как исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов, осуществлению государственной исполнительной власти;
- 2) через него осуществляется целостное воздействие на общество посредством политического руководства, которое, в свою очередь, реализуется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также органами исполнительной власти всех уровней;
- 3) в нем наряду с правоприменением осуществляется административное правотворчество (правоустановление): органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для объектов управления правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и осуществляют правоохранительную деятельность;
- 4) оно наблюдается везде, где возникает необходимость в защите прав и свобод граждан, обеспечении исполнения законодательных актов;

- 5) оно выступает как механизм, способ реализации государственной политики во всех сферах жизни общества и удовлетворения потребностей граждан;
- 6) его организационное построение основывается преимущественно на вертикальных (субординационных, иерархических), а также на горизонтальных связях и отношениях;
- 7) оно обеспечивает административный (внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти так называемого принуждающего управления;
- 8) оно урегулировано публичным (административным) правом, хотя отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частноправовой (гражданско-правовой) регламентации.

Таким образом, государственное управление — это систематическое, целенаправленное, опирающееся на власть воздействие государства и его институтов на людей, процессы и отношения, возникающие в человеческом обществе, для их упорядочения, координации, сохранения, преобразования и развития.

3. Государственное управление как область научного знания и как учебная дисциплина

Теория государственного управления представляет собой комплекс научных знаний о закономерностях развития и функционирования системы государственного управления. В совокупности с иными научными компонентами - гипотезами, положениями, эмпирическими данными и положениями смежных областей науки, описывающими управленческие процессы, она представляет собой научную отрасль - науку государственного управления.

В содержание теории включаются не любые, а наиболее системные, устоявшиеся, адекватные практике (опыту) знания о понятиях, отражающих сущность определенных явлений, научных закономерностях возникновения и существования данных явлений, принципах, теоретических конструкциях, познавательном методе, а также иные теоретические знания. Для теории характерно наличие таких признаков, как предметность, системность, полнота, логическая обоснованность и непротиворечивость, истинность и достоверность.

Любую науку характеризуют три элемента: собственный объект и предмет исследования, совокупность определенных методов исследования, организационная обособленность.

Объектом (лат. *objectum* — предмет) любой науки является относительно автономный фрагмент реальности, существование которого, как правило, не зависит от исследователя. Однако любой фрагмент есть часть целого, взаимосвязан с ним. Поэтому в каждой дисциплине обосновывается ее направленность именно на свой выделенный объект. В результате формируется **предмет данной науки**: система представлений, определяющих объект исследования, которая имеет структуру, границы, специфичные междисциплинарные связи.

Что касается методов исследования, применяемых в научной дисциплине, то они обусловлены как ее предметом, так и парадигмой (гр. *paradeigma* — пример, образец) — теорией, принятой в качестве образца решения исследовательских задач. Поэтому в самом общем виде метод может рассматриваться как совокупность когнитивных (изучение интеллекта, разума) установок и процедур приобретения и проверки знания. Классические научные дисциплины, формировавшиеся много веков, обычно обладают устоявшимся предметом и набором методов, хотя и предмет, и методы могут меняться: новое добавляется к ранее известному, применяемому, не отвергая его. В условиях динамичного развития научного познания выявляются новые объекты исследования, уточняются методы, что свидетельствует о возникновении новых дисциплин.

Организационно научная дисциплина начинает обособляться, когда у нее возникает собственный объект, оформляющийся в предмет исследования, использующий уже универсальные методы или методологические наработки других дисциплин.

Объект науки государственного управления — это деятельность государства и иных субъектов государственной власти.

Предмет исследования теории государственного управления — это государственные институты в обществе и взаимоотношения между ними.

При изучении государственного управления используются методы: структурно-функциональный, институциональный, исторический, сравнительный, социально-психологический, социологии, права, экономический, экспертных оценок, математического моделирования и др. Они являются существеннейшим условием получения новых знаний, неразрывно связаны с теорией, как правило, отличаются четкой направленностью на изучаемый объект.

Организационная обособленность науки государственного управления проявляется в собственной системе категорий, концепций, теоретических конструкций, конкретизирующих общие понятия применительно к данной сфере. Тем не менее в содержание теории государственного управления включаются общие теоретические основы управления, теория политики, теория государства и права, социальная теория, а также специфические теории (управление персоналом государственной службы, психология управления), положения конституционного, административного, муниципального, налогового и других отраслей права, а также множества других смежных дисциплин.

Несмотря на сложный, комплексный характер современной науки государственного управления, она в целом представлена тремя традициями, напоминающими три ветви власти: политологической, правовой и менеджеристской (управленческой).

Первая, наиболее ранняя, традиция изучения управления делами государства принадлежит той части социальной философии, которая со времен Аристотеля и Платона рассматривает структуру и природу власти, формы государства, отношения социальных групп. В современный период эта область охватывается предметом политической науки. В СССР политическая наука была официально признана только в конце 1980-х гг.

Вторая традиция появилась с развитием правового метода познания государства и его деятельности, который был обоснован и всесторонне изучен в рамках немецкой правовой школы в XIX в. Эти научные изыскания были непосредственной причиной возникновения новых научных областей: государственного и административного права.

Третья традиция приобрела наибольший авторитет в XX в. с развитием экономической мысли, с появлением современных концепций научного менеджмента. Именно в рамках данной концепции происходят обоснование и выявление тех инструментов государственной политики, которые сегодня ассоциируются с комплексными изменениями управления, прокатившимися волной по всему миру и получившими название **административных реформ**.

Государственное управление как учебная дисциплина отражает теоретические и методологические основы системного характера деятельности государства, имея свою специфику. В ней синтезируется концептуальный аппарат разных дисциплин: теории государства и права, политологии, управления, психологии управления, социологии, истории, информатики и др. Она представляет собой междисциплинарное обобщение целостных представлений о природе и сущности, формировании и воплощении, масштабности и значимости государственного управления и местного самоуправления, дает объемное видение системы государственного управления в целом.

Цели данной учебной дисциплины — всесторонне показать особенности государственного управления; раскрыть его сложную, мультипараметральную системную сущность и диалектику; оценить современные реформы государственного управления в разных странах; выявить взаимосвязи, взаимозависимости, закономерности и факторы, влияющие на эффективность государственного управления как системы.

Задачи учебной дисциплины — раскрыть особенности управления как социального явления, показать взаимодействие государства, органов местного самоуправления, предпринимательских структур, некоммерческих и общественных организаций в системном процессе государственной деятельности; охарактеризовать специфику функционирования структурных элементов системы государственного управления (подсистем); помочь обучающимся выработать целостное представление о различных аспектах реализации целей и задач государственного управления, системном характере государственной службы; систематизировать знания, получаемые из других отраслей наук; сформировать навыки организационного мышления и поведения.

Учебная дисциплина «Государственное управление» предполагает изучение следующих элементов теории государственного управления:

- 1) цели и задачи государственного управления;
- 2) соотношение функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействие органов государственного управления с другими органами государства — парламентом, правительством, судами;
- 4) организация государственного управления и его система;
- 5) роль и назначение человека в государственном управлении (персонал управления).

При этом основными областями изучения государственного управления остаются: публичная служба; руководство и взаимодействие в управлении; бюджет; методы управления; технологии управления; организация, планирование, регулирование; информационные ресурсы и информационные технологии; законодательство.

Государственное управление как учебная дисциплина не может обойтись без характеристики проблем государственной службы. В британо-американской традиции они рассматриваются в рамках административных, политических наук и менеджмента; во французской — юридическими науками, а в последнее время и менеджментом; в германской — управленческими дисциплинами. В России проблемы государственной службы традиционно изучаются юридическими дисциплинами — административным правом, социальным правом, конституционным и муниципальным правом, теорией государства и права, а также дисциплинами «Государственное управление», «Государственное и муниципальное управление».

В учебной дисциплине делается попытка обозначить общие для всех стран изменения, происходящие в системах государственного управления, новые практики, несмотря на существующие различия в традициях управления, культуре и формах реализации государственной власти:

- новая логика государственного управления (децентрализация, делегирование полномочий с уровня министерств, департаментов, агентств на региональный или местный уровни управления);
- переход на контрактную систему трудовых правоотношений;
- освобождение от излишней регламентации;
- внедрение новых технологий в управление персоналом государственной службы (следование административным регламентам, нормализация, приведение трудовых норм на государственной службе в соответствие с существующими практиками в частном секторе, совершенствование системы оплаты труда, ориентированной на результат, стержневые компетенции, карьеропостроение и т.д.);
- управление государственными финансами (бюджетирование, ориентированное на результат; отчетность по методу начислений; снижение транспортных издержек).

The background features a repeating geometric pattern of green and white triangles. The green triangles are arranged in a way that they point towards the center, creating a star-like or floral effect. The white triangles fill the spaces between the green ones.

Спасибо
за внимание!